(Ingresa a Sala el Grupo de Trabajo de la Comisión Administrativa)

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión de Asuntos Administrativos del Senado les da la bienvenida y les cede el uso de la palabra.

SEÑOR SEJAS.- Agradecemos a la Comisión la posibilidad de estar hoy aquí. Esto es muy importante para la Comisión Administrativa, ya que está marcando un hito histórico: que un grupo de trabajo de la Comisión Administrativa sea recibido por una Comisión parlamentaria para el tratamiento simultáneo que se está llevando a cabo en el Senado en temas que son comunes.

Este grupo de trabajo de Comisión Administrativa fue designado por la Secretaría con funcionarios nombrados directamente por ella y otros cuyos nombres fueron aportados por la Mesa Representativa de su Asociación gremial. Por lo tanto, vamos a presentar ante ustedes inquietudes que nos son comunes.

Se han distribuido las tareas entre los distintos integrantes en los temas que hemos podido analizar y traemos una posición conjunta del grupo con la Secretaría, aunque queda algún tema que está en proceso de discusión.

Nuevamente agradecemos esta simultaneidad de trabajo porque resulta relevante en temas como este de las calificaciones. Quiero recordarles que en la Comisión Administrativa hace 13 años que no hay calificaciones, ascensos ni concursos. Por lo tanto, el Reglamento sería algo absolutamente nuevo. Además, es muy importante para nosotros que nos reciban, en función de que la Comisión Administrativa tiene 634 funcionarios -que constituyen prácticamente el 50% del Poder Legislativo-, aunque generalmente venía a la cola de actuaciones de otras unidades sin que se tuviera en cuenta el personal que la integraban.

SEÑOR BENITEZ.- Voy a empezar por señalar cuál fue la metodología de trabajo que utilizó este grupo. Se tomó como base de análisis el Reglamento de Calificaciones y Concursos que elaboraron los funcionarios de la Cámara de Senadores con apoyo del Grupo de Apoyo al Parlamento Uruguayo financiado por la Unión Europea. Nosotros comparamos ese proyecto con las normas que regulan las calificaciones y concursos del TOFUP -que en este momento rige para la Comisión Administrativa- con el Reglamento de Calificaciones y Concursos que está vigente en el Poder Judicial -que fue aprobado por los miembros de la Suprema Corte de Justicia en el año 2004-, con el Reglamento que aplicó la Comisión Administrativa en el año 1993 y con un proyecto de reforma de éste elaborado en 1998.

Este análisis comparativo tuvo dos objetivos. Uno de ellos, tener presente la experiencia vivida en el Poder Legislativo en los años 90 y la forma en que se resolvieron los conflictos, tanto a nivel administrativo como jurisdiccional. Ahí tomamos en cuenta los fallos del Tribunal de lo Contencioso Administrativo que se dictaron en aquel entonces.

El otro objetivo fue considerar los principios y las normas que regulan las calificaciones y los concursos en los otros dos Poderes del Estado, en tanto constituyen el régimen al que está sometida la gran mayoría de los funcionarios públicos y, además, es el fruto de años de trabajo de organismos especializados como la Comisión Nacional del Servicio Civil y distintas Comisiones integradas por los propios funcionarios de ambos Poderes.

Como resultado primario del análisis, podemos afirmar que existen coincidencias en los Reglamentos vigentes en el Poder Ejecutivo y en el Poder Judicial en principios esenciales. Algunos de esos principios fundamentales no son tenidos en cuenta en el proyecto que ha sido aprobado por los funcionarios del Senado. Nosotros nos volcamos por mantener para la Comisión Administrativa -y, en definitiva, para el Poder Legislativo- esos principios generales que rigen para los funcionarios del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial.

Consideramos, también, que es necesario tomar en cuenta el proyecto de reforma al Reglamento de Calificaciones y Concursos que se elaboró en la Comisión Administrativa, corrigiendo las deficiencias de aplicación del que se puso en práctica en el año 1993, en particular, aquellas que

tienen que ver con las normas sobre factores, puntajes, méritos y deméritos de las calificaciones, que son el fruto de la experiencia que se vivió en el Poder Legislativo.

En función del tiempo que tenemos asignado, vamos a limitar nuestra exposición a dos temas que consideramos fundamentales, sin perjuicio de lo cual queremos decir que quedamos a la orden de la Comisión para opinar sobre el resto del articulado de los Reglamentos, cuando así se entienda pertinente.

La primera observación que queremos hacer al proyecto de Reglamento aprobado por los funcionarios del Senado es la de que el mismo debe comprender a la totalidad de los funcionarios presupuestados y contratados, pues eso no surge con claridad del artículo 1º. La razón de ello es que se debe calificar -por más que luego no tengan derecho al ascenso- a los funcionarios contratados.

Por otro lado, el artículo 2º del proyecto elaborado por los funcionarios del Senado contiene una enumeración y definición de principios rectores que, a nuestro juicio, es realmente excesiva e inapropiada, porque genera una gran confusión y no corresponde que ello se aplique a la técnica legislativa habitual. En este sentido, los señores Senadores podrán observar que no están definidos en el Decreto Nº 500 ni en ningún otro reglamento. Pese a que es una técnica muy innovadora, creemos que no ofrece claridad sino, por el contrario, confusión.

En otro orden de cosas, los funcionarios del Senado proponen limitar la posibilidad de concursar únicamente al grado inmediato superior, mientras que la Presidencia del Cuerpo propone que sea ella quien disponga, en cada concurso, en qué escalafones existirá el límite del grado inmediato superior y en cuáles no. En torno a este último aspecto, queremos hacer la salvedad de que no fue conversado con los miembros de la Secretaría -esto es, Secretarios y Prosecretarios-, de manera que lo que voy a expresar es solamente la opinión que tiene al respecto el Grupo de Trabajo. Consideramos que ambas propuestas son inconvenientes y contrarias a lo que se aplica en el ámbito del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial. El límite para concursar de grado en grado constituye un mecanismo antiguo que ha sido dejado de lado hace muchos años y no sólo en el Uruguay. El Poder Ejecutivo -a través del artículo 589 del TOFUP- y el Poder Judicial -por el artículo 34 del Reglamento que fue aprobado en el año 2004- recogen lo que son las tendencias modernas y establecen, con una redacción muy similar, que los ascensos se realizarán sin necesidad de efectuarse de grado en grado. Este es el principio que rige a la inmensa mayoría de los funcionarios públicos uruguayos y obedece a razones que son muy sencillas, no jurídicas, sino que están en la esencia misma del ser humano: motivar a los funcionarios a mejorar su desempeño. Esto se aplica en dos direcciones: por un lado, a los que ocupan los cargos más bajos se les dice que el progreso en una carrera administrativa va a depender de ellos mismos, de sus talentos y virtudes, y se les ofrece la posibilidad de avanzar en base al esfuerzo personal y al resultado de su trabajo. Por otra parte, a quienes ocupan cargos más altos se los obliga a “no dormirse en los laureles” -dicho esto entre comillas- y a continuar mejorando porque, de lo contrario, los de abajo les ganarán. Esta es la mejor manera de promover la eficiencia y la excelencia en la gestión administrativa, y de procurar que la Administración -que es lo fundamental- cuente con los mejores funcionarios, y no necesariamente con los más antiguos, en los cargos de mayor responsabilidad. Por algo nunca se impugnó ese sistema que rige desde hace muchos años en los otros dos Poderes del Estado y también en el Poder Legislativo -porque el TOFUP es la norma vigente hoy- y que se aplica a la inmensa mayoría de los funcionarios públicos uruguayos.

Existen otras muchas razones que justifican la aplicación de este sistema, pero por el tiempo que tenemos asignado no podemos extendernos en el mismo. Preferimos dedicar unas breves palabras a señalar los errores en que incurren los funcionarios del Senado cuando justifican el ascenso de grado en grado. El argumento que utilizan es que se corre el riesgo de que el evaluador primario esté evaluando a sus futuros competidores y, por un tema de condición humana, pierda objetividad. Este argumento no tiene ningún peso, ya que las calificaciones no las establece el evaluador primario, sino el Tribunal calificador. Lo único que hace el evaluador primario es elaborar las informaciones primarias correspondientes a cada funcionario, pero a estas ni siquiera se las denomina calificaciones. Estas informaciones tienen, exclusivamente, el valor de un acto preparatorio, tal como lo establece el artículo 11 del proyecto de los funcionarios del Senado. Además, es el principio que rige en todo el Estado, también en el TOFUP y en el Poder Judicial. Reitero que lo único que hace el evaluador primario es la formulación de una información primaria, la que posteriormente comunica al Tribunal calificador, que es el órgano que realmente va a calificar. Este Tribunal de calificación o Junta de Calificación -como también se le llama- está sometido a un régimen de integración y actuación que

ofrece garantías de imparcialidad a todos los funcionarios. Inclusive, si cualquier funcionario entiende que la calificación que se le otorga no es la correcta, siempre va a poder interponer los recursos administrativos ante el Tribunal calificador y ante el jerarca máximo del órgano.

En cuanto a la propuesta presentada por la Presidencia del Senado, corresponde señalar -reitero que esta es la opinión solamente de los miembros de la Comisión- una importante discrepancia. Si bien reconocemos como positivo que la Presidencia del Senado haya dejado de lado el requisito de ascender de grado en grado, un Reglamento sobre Calificaciones y Concursos tiene por finalidad otorgar certeza y seguridad al procedimiento administrativo al que van a estar sujetos todos los funcionarios cuando llegue el momento de evaluar su desempeño y realizar los ascensos. Si la Presidencia se reserva el derecho de fijar en cada caso qué sistema va a regir se genera incertidumbre y dudas porque nadie va a saber cuáles son las reglas de juego hasta que se haga el llamado a concurso. Y esto es, justamente, lo que un Reglamento tiene que evitar, especialmente con respecto a los temas fundamentales. De lo contrario, todo lo positivo que tiene el sistema de ascensos, sin necesidad de efectuarse de grado en grado, con una solución de este tipo que deja vigente la incertidumbre y la duda, se pierde. De esa manera, no va a existir motivación ni competitividad, ya que nadie va a saber, hasta que se haga el llamado a concurso, cuál es el mecanismo que se va a aplicar. Recordemos que con el sistema de grado en grado en muchas situaciones está predeterminado quién asciende, porque en el grado inmediato inferior al que se concursa existe sólo un titular del cargo.

Por último, quisiera decir que ante todo esto ofrecemos una alternativa, que no es nada nuevo, sino que simplemente se trata de tomar el modelo que rige actualmente en el Poder Judicial -que consideramos es el más apropiado- donde se establece como principio general que no hay necesidad de ascender de grado en grado, es decir, que existe libertad en ese sentido. Sin embargo, la propia norma, que es el artículo 34 del Reglamento del Poder Judicial, establece una excepción para dos escalafones que se mencionan expresamente y que limita el ascenso a dos grados.

Entonces, nuestra propuesta es la siguiente. Si la Presidencia considera que existen escalafones que merecen un tratamiento diferente -tal como lo consideró la Suprema Corte de Justicia- el Reglamento debe establecer a texto expreso esas excepciones. De esta manera se alcanza una solución de equilibrio entre el interés que tiene la Administración en otorgar un tratamiento diferente a situaciones que considera diferentes y la imprescindible y necesaria certeza y seguridad que debe proponer un Reglamento de Calificaciones y Concursos a todos los funcionarios, lo que, en definitiva, beneficia a la propia Administración.

SEÑORA PITTA.- En primer lugar, quiero reafirmar, como representante de los funcionarios de la Comisión Administrativa, los conceptos que en general fueron vertidos en esta Comisión. Además, quiero agregar que entre los funcionarios hay consenso en lo que tiene que ver con la posibilidad de habilitar concursos para ascender más de un grado dentro de cada escalafón. Es más, la mayoría de los funcionarios se inclina por una alternativa intermedia que no sea tan restrictiva como la de ascender de grado en grado ni tan amplia que habilite el ascenso del último al primer grado. En ese sentido, como decía el doctor Benítez, quizás habría que trabajar con más profundidad en las particularidades de los distintos escalafones de la Comisión Administrativa. Pero en lo que sí hay unanimidad es en cuanto a que el Reglamento refleje claramente desde el principio cuáles son las reglas de juego aplicables a todos los funcionarios, evitando dejar la puerta abierta a la discrecionalidad que en un asunto tan sensible como este puede facilitar la aparición de arbitrariedades.

Finalmente, quiero señalar que a los funcionarios nos parece importante que el Reglamento sea lo más sencillo y claro en cuanto a los procedimientos a aplicar para asegurar que se cumpla con los objetivos y no se transforme en una herramienta cuya dificultad de aplicación desvirtúe el contenido.

SEÑOR GIUST.- En primer lugar, quiero señalar que ocupo en Adscripción la Dirección General de los Servicios Administrativos en la Comisión Administrativa.

Aunque parezca ocioso, ante todo me permitiría decir que la única intensión que guía las observaciones que hemos formulado es evitarle a la Administración males que se deriven de una reglamentación que no tenga en cuenta la experiencia que surge de anteriores inconvenientes.

Quiero historiar que las primeras calificaciones y concursos procesados en los años 1989, 1990 y 1991 en la Comisión Administrativa adolecieron de fallas que motivaron una lluvia de recursos y acciones de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Si bien el resultado final de estas situaciones fue favorable, porque solamente en cuatro casos hubo sentencias desfavorables, quedó la sensación de inseguridad para el futuro. Ello llevó a que se redactara un segundo Reglamento que mejoró sustancialmente al anterior y con el cual en el año 1993 se realizaron las últimas calificaciones generales sin mayores inconvenientes.

A posteriori, en el año 1998, a instancias de las autoridades de entonces, se proyectó una nueva variante de esa reglamentación que la mejoraba aún más. Pero esta propuesta no tuvo aprobación y, en última instancia, en el año 2001 se dispuso que el Título VII del TOFUP valiera para las calificaciones y ascensos de la Comisión Administrativa, reglamentación que en la práctica no ofreció soluciones francamente razonables para la realidad de dicha Comisión.

Siguiendo con el análisis de este proyecto de ley que se está estudiando, apuntamos a un tema central del mismo: los sistemas implementados para otorgar los puntajes en las calificaciones y en los concursos. Desde el punto de vista teórico pueden ser considerados aceptables y hasta de un rigor y justeza destacables, pero en la práctica son de una complejidad excesiva. Esto lleva, en primer lugar, a generar riesgos de errores humanos en los cálculos y en los varios procedimientos a cumplir, lo que representa un serio flanco para los reclamos de los funcionarios con los consiguientes recursos y acciones de nulidad. Además, la aplicación de factores y subfactores que está contemplada arroja puntuaciones con décimas y centésimas, lo que siempre fue muy mal visto por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo que se asombra y rechaza la posibilidad de que un funcionario pueda ser medido como 0,01 de punto mejor o peor que otro. Es más, esta complejidad genera en la mayoría de los funcionarios que no entienden el mecanismo una sensación de desconfianza hacia un procedimiento que no encuentran claro y que no les permite controlar por sí mismos sus calificaciones ni la de los demás funcionarios. Eso requiere que otras personas les expliquen y les descifren lo que necesitan saber por sí mismos.

Otra complicación adicional y de similar trascendencia se proyecta sobre la labor de los evaluadores e integrantes de la Junta de Calificación. Hay jefes y jerarcas que deben evaluar y calificar a decenas de funcionarios en tiempos limitados. Su tarea es delicada y acotada en el tiempo; si el mecanismo de cálculo de los puntajes es complicado les agrava su trabajo y, por el propio apremio, pone en riesgo la serena reflexión que el calificador debe privilegiar a la hora de ponderar las actuaciones de sus funcionarios en los últimos dos años. Resulta oportuno poner de relieve que la estructura escalafonaria de la Comisión Administrativa es diferente a la de la Cámara de Senadores. Por tal motivo, si en la Cámara de Senadores se deben instalar menos de una decena de Tribunales de Calificación, en nuestra Comisión Administrativa el número mínimo de Tribunales a instalarse es de veintidós. Existe aquí una razón más para pensar que el sistema de calificaciones debe ser lo más simple posible. Las experiencias de años anteriores han demostrado que estos sistemas de cálculos deben tender a simplificarse al máximo y no complicarlos más.

Estos comentarios apuntan a modificar los textos de los artículos 5º, 7º y 38, para los cuales propondríamos como variantes los textos de los artículos del proyecto que otro grupo de funcionarios de Comisión Administrativa elaborara tiempo atrás y que se basan, precisamente, en las experiencias y dificultades tenidas en la práctica anterior y procuran equilibrar la necesidad de que se califiquen de la mejor manera en todos los factores sin caer en el detallismo improductivo ni en los cálculos engorrosos, complejos e inentendibles.

Estas son, básicamente, las observaciones sobre los pocos artículos -pero trascendentes- que tenemos para formular. En términos generales, entendemos que el trabajo que se hizo en este proyecto es importante, estamos de acuerdo con varios de los artículos y habría pequeños ajustes de poca trascendencia en algunos otros.

En definitiva, lo que nos importa dejar en claro es que por imperio de la premura venimos en desventaja debido a que estamos tratando esto desde hace muy poco tiempo. Tuvimos la necesidad de venir a exponer aquí este planteo pero al mismo tiempo que efectuamos estas observaciones dejamos en claro que a la brevedad tendríamos posibilidad de ofrecer las soluciones de alternativa que nos parecen mejor. Honestamente, no quisiéramos -quienes en aquel momento participamos de ciertas

instancias- pasar por aquellos apremios a causa de tantas dificultades que tuvimos merced a que la reglamentación no nos ayudaba para que las cosas salieran mejor.

Agradecemos la atención que nos han prestado.

SEÑOR ANTIA.- Me gustaría que se nos hiciera llegar a los integrantes de esta Comisión un detalle de la estructura de la Comisión Administrativa. Me refiero a cómo están compuestas las distintas áreas administrativas, el número de funcionarios, categorías, etcétera, porque si no tenemos una visión más precisa todo aparece como una gran nebulosa. Hablamos de las subidas, bajadas, ascensos, corrimientos al costado y concursos, pero no estamos mirando el grueso de la situación. Reitero que quisiera saber cuál es el panorama.

SEÑOR SEJAS.- A la brevedad se le va a hacer llegar por escrito la información solicitada por el señor Senador. No obstante, quiero dejar constancia que esa es una foto de la realidad de hoy, pero al igual que se creó en la Comisión Administrativa este grupo de trabajo, en este momento existen tres más, también todos con representantes de los funcionarios y de Secretaría, que están trabajando en estatutos y en la realización -porque no existía- de un manual de descripción de cargos y funciones y de la reestructura de la Comisión Administrativa, lo cual va a generar una foto futura distinta a la que le vamos a poder suministrar en forma inmediata.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos a la delegación las informaciones aportadas.

(Se retira de Sala el Grupo de Trabajo de la Comisión Administrativa.)

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica.)